

## Deset let důchodového pojištění v ČR jako členské země EU

Martin Holub, Milan Šlapák

**Po roce 1989 došlo v ČR k transformaci celého sociálního systému, během níž vznikaly nové instituce a byly zavedeny nové sociální instituty. V oblasti důchodového zabezpečení bylo od roku 1993 zavedeno sociální pojistné jako zvláštní platba mimo daňový systém, v roce 1994 byl zákonem č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem, zaveden III. pilíř důchodového systému ve formě soukromého spoření na penzi se státním příspěvkem. První pilíř českého důchodového systému byl uzákoněn zákonem o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. a od počátku byl nastaven velmi solidárně, což kladlo nároky na jeho finanční udržitelnost. V průběhu let docházelo proto postupně k parametrickým úpravám, např. zvyšování minimální doby pojištění, změny výše pojistného, zvyšování důchodového věku, omezování rozsahu započítávaných náhradních dob apod. Tzv. malá důchodová reforma v roce 2011, k níž došlo v souvislosti s nálezem Ústavního soudu, pak přinesla mj. úpravu redukčních hranic s cílem zvýšit zásluhovost v důchodovém systému či prodloužení rozhodného období pro výpočet důchodu. S cílem zajistit větší diverzifikaci zdrojů financování, fiskální udržitelnost a rozložení finanční zátěže mezi více generací v rámci důchodového systému byl uzákoněn vznik kapitálového II. pilíře, který však co do počtu účastníků nepřevyšujících 100 000 nenaplnil očekávání. Současná vláda rozhodla o jeho ukončení a ustanovila odbornou důchodovou komisi, jejímž cílem je doporučit způsob, jak II. pilíř ukončit, zrevidovat nastavení mechanismu zvyšování věku odchodu do důchodu a najít možnosti motivace obyvatel ke spoření v III. pilíři. Měla by rovněž připravit novou podobu valorizace důchodů a najít cestu narovnání transferů mezi občanem, rodinou a státem.**

Český důchodový systém vychází z tradic československého systému sociálního pojištění, které se formovalo již od dob rakouské monarchie a první republiky a prošlo několika významnými body, které změnilly jeho podobu. V době Československé republiky bylo sociální pojištění roztržité a diferenciováno dle profesní příslušnosti. V období po druhé světové válce došlo ke sjednocení nemocenského a důchodového pojištění a pojištění se stalo povinným. Po roce 1948 dochází postupně k opouštění pojistného principu, vzniku Státního úřadu důchodového zabezpečení a k oddělení důchodového pojištění. Důchodové pojištění je spravováno státem a financováno ze státního rozpočtu.

Po roce 1989 došlo k procesu transformace nejen důchodového systému, ale celé oblasti sociální politiky. Základem sociální reformy byl dokument „Scénář sociální reformy“, který byl přijat vládou ČSFR v roce 1990. V tomto dokumentu byly zmíněny a následně pak do praxe uvedeny některé standardní sociální instituty a mechanismy jako sociální pojištění,

životní minimum, minimální mzda, valorizace a vznikly i nové instituce - úřady práce, Česká správa sociálního zabezpečení a došlo k decentralizaci veřejné správy.

Od roku 1993 bylo zavedeno sociální pojistné jako zvláštní platba mimo daňový systém, jehož součástí bylo i důchodové pojištění, které vytvořilo I. pilíř důchodového systému, který byl průběžně financován. Zákon o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. byl přijat po velkých odborných a politických diskusích v roce 1995 a od roku 1996 byl zaveden zvláštní účet důchodového pojištění jakou součástí státních finančních aktiv. V roce 1994 byl zákonem č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem, zaveden III. pilíř důchodového systému ve formě soukromého spoření na penzi se státním příspěvkem.

První pilíř českého důchodového systému byl od počátku nastaven velmi solidárně, což kladlo nároky na jeho finanční udržitelnost. Již záhy po jeho zavedení byly prováděny parametrické úpravy, které přispívaly ke snížení výdajů důcho-

dového systému, případně i snižovaly solidaritu systému. V roce 1997 došlo ke snížení rozsahu, v jakém je započítávána většina náhradních dob pojištění, a ke zpřísnění podmínek pro přiznání předčasného důchodu. K dalším úpravám předčasného a odloženého důchodu došlo pak v roce 2001. V roce 2003 došlo ke zvýšení hranice důchodového věku na 63 let a dalšímu zpřísnění podmínek nároku na předčasný důchod. S cílem zvýšit příjmy důchodového systému bylo v roce 2003 též zvýšeno pojistné na důchodové pojištění z 26 % na 28 %. S cílem přispět k lepší finanční udržitelnosti základního důchodového pojištění bylo v roce 2008 uzákoněno další postupné zvyšování důchodového věku až na hranici 65 let, společně s tím došlo zároveň k postupnému prodlužování doby pojištění potřebné pro vznik nároku na starobní důchod a zároveň k dalšímu omezení zápočtu náhradních dob pojištění.

K významným změnám v oblasti základního důchodového systému došlo v roce 2011, kdy byla přijata opatření v důchodovém systému označovaná jako tzv. „malá důchodová reforma“. Jednalo se zejména o úpravu institutu redukčních hranic, jasně definovanou základní výměru důchodu, postupné prodlužování rozhodného období až na celoživotní příjmy a pokračování ve zvyšování důchodového věku i po dosažení hranice 65 let a urychlení sjednocení důchodového věku pro muže a ženy bez ohledu na počet vychovaných dětí.

V roce 2011 byl do českého důchodového systému také zákonem č. 426/2011 Sb. zaveden nový pilíř důchodového systému - důchodové spoření, který umožnil s účinností od 1. ledna 2013 účastníkům vyvázat část prostředků z I. pilíře a spolu s vlastním příspěvkem je spořit v plně fondově financovaném II. pilíři důchodového za-

**Tabulka č. 1: Počty vyplácených důchodů, počty důchodců a celkové výdaje na důchody (v tis. Kč) k 31. 12. 2012**

	počet důchodů	počet důchodců	výdaje na důchody v tis. Kč
starobní důchody	2 341 220	1 726 523	29 514 0264
- z toho předčasné důchody	521 090	463 048	-
invalidní důchody (1. 2. a 3. stupně)	438 509	425 718	45 476 012
vdovské důchody	570 645	543 952	21 463 122
vdovecké důchody	97 314	97 314	2 443 082
sirotčí důchody	45 856	45 856	3 341 108

Zdroj: ČSSZ 2013 - Statistická ročenka z oblasti důchodového pojištění 2012

bezpečení, ze kterého budou vypláceny dávky příspěvkově definované.

První pilíř důchodového systému v ČR je financován průběžně z příspěvků na důchodové pojištění placených zaměstnavateli, zaměstnanci a OSVČ, druhý pilíř je financován fondově příspěvky zaměstnanců či OSVČ.

Důchod vyplácený z I. pilíře důchodového systému v ČR tvoří cca 93 % všech příjmů důchodců v ČR a hraje tak významnou roli v eliminaci chudoby této skupiny obyvatel. Podíl výdajů na důchody na HDP dosáhl v roce 2012 9,9 % (MPSV, 2013). Počty vyplácených důchodů, počty důchodců a celkové výdaje na důchody k 31. 12. 2012 ukazuje tabulka č. 1.

Střední stav obyvatelstva v roce 2012 byl dle ČSÚ 10 509 286 osob, z čehož vyplývá, že podíl osob pobírajících starobní důchod na celkové populaci ČR činil 16,43 %.

## Vývoj důchodové reformy - individuální aspekt

Vývoj důchodového pojištění v první dekádě po roce 1995, kdy byl přijat pro důchodový systém zásadní zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, lze charakterizovat jako období postupně prováděných parametrických úprav stávajícího systému, které se snažily zlepšit dlouhodobou finanční udržitelnost systému. V roce 1998 byl pak zákonem č. 306/2008 Sb. přijat komplexní balíček parametrických změn, jejichž účinnost nastala v roce 2010 a Ministerstvem práce a sociálních věcí byla tato opatření označena jako „realizace I. etapy důchodové reformy, která byla připravena se záměrem především přispět k lepší finanční udržitelnosti základního důchodového pojištění a k odstranění některých mikroekonomických neefektivností a zajistit tak jeho lepší dlouhodobou stabilitu“ (MPSV, 1996–2014).

S ohledem na individuální aspekt důchodového pojištění docházelo postupně ke změnám parametrů důchodového systému. Jedním z významných parametrů, který prošel zásadními změnami, byla minimální doba pojištění potřebná pro získání nároku na důchod. Podle úpravy platné do roku 2010 měl pojištěnec nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně 25 let a dosáhl věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod. Na základě zákona č. 306/2008 Sb., novelizujícího zákon o důchodovém pojištění, dochází od roku 2010 k postupnému prodlužování minimální povinné doby pojištění z 25 let na cílový stav 35 let, kterého má být dosaženo v roce 2019. V roce 2015 tak vzniká pojištěnci nárok při dosažení důchodového věku, pokud získal 31 let pojištění. Pojištěnci, kteří při dosažení důchodového věku minimální dobu pojištění nesplnili, měli možnost získat důchod o pět let později, pokud měli aspoň 15 let pojištění. I tato podmínka se zpřísňuje a minimální doba pojištění pro takové osoby se prodlužuje z 15 let na 20 let pojištění

v roce 2015. Zároveň zákon č. 306/2008 Sb. nově stanoví, že pojištěnec, který nesplnil podmínky uvedené výše, má nárok na důchod, jestliže dosáhl důchodového věku po roce 2015 a získal aspoň 30 let doby pojištění bez náhradních dob pojištění.

Tzv. velkou důchodovou reformou byl zákonem č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, umožněn pojištěncům od 1. 1. 2013 vstup do II. pilíře důchodového systému, který je fondově financován. Vstup do druhého pilíře vyžadoval vyvázání 3 % důchodového pojištění z I. pilíře důchodového systému a další dodatečná 2 % placená navíc účastníkem. Celkové pojistné na důchodové zabezpečení pro účastníka druhého pilíře tak je 30 % oproti 28 % pro účastníka pouze základního I. pilíře důchodového systému ČR.

Pojistná sazba na důchodové pojištění začínala v letech 1993–1995 na úrovni 27,2 %, od roku 1996 byla snížena na 26 % až do roku 2003 a od 1. 1. 2004 došlo k jejímu opětovnému zvýšení na současnou úroveň 28 % (pro účastníka pouze I. pilíře důchodového systému). Zároveň s tímto zvýšením důchodového pojištění byl ve stejném rozsahu snížen příspěvek vybíraný na státní politiku zaměstnanosti, takže se celková výše „sociálního“ pojištění nezměnila.

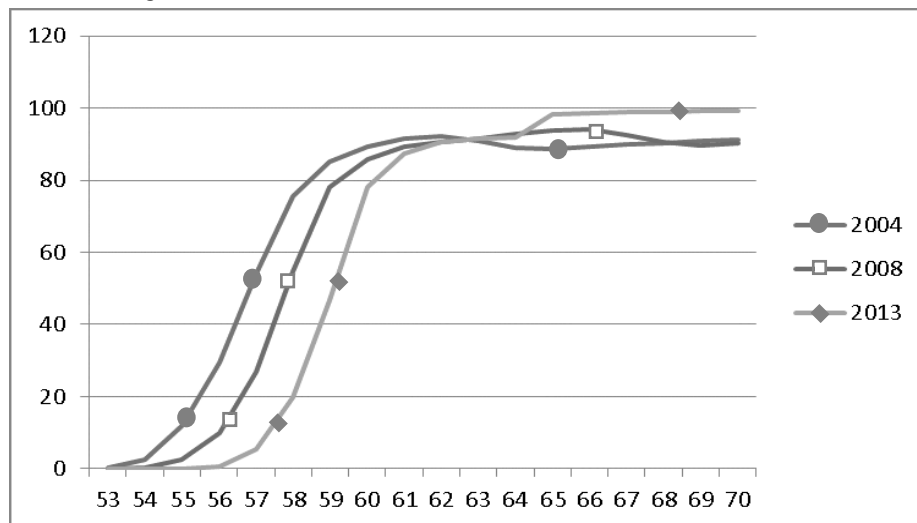
Změny se nevyhnuly ani způsobu stanovení vyměřovacího základu, respektive jeho spodního a horního omezení. Tyto hranice započitatelného příjmu platily v počátcích důchodového pojištění pouze pro OSVČ. Pro ně byl stanoven minimální vyměřovací základ nejdříve měsíčně od roku 1993 ve výši jedné poloviny minimální mzdy, od roku 1995 pak jako jedna čtvrtina základní částky plně započitatelné do vyměřovacího základu na důchod. Od roku 2004 pak začal být používán násobek jedné poloviny všeobecného vyměřovacího základu, který se postupně zvyšoval z hodnoty 0,4 v roce 2004 až na hodnotu 0,5 platnou od roku 2006. Od roku 2007 je minimální vyměřovací základ pro OSVČ stanoven jako 25 % všeobecného vyměřovacího základu. Maximální vyměřovací základ byl od počátku až do roku 2008 stanoven jako absolutní částka ve výši 486 000 Kč ročně.

V roce 2008 došlo v oblasti vymezení hranic vyměřovacího základu k významné změně, kdy byl novelou zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, s účinností od 1. ledna 2008, do zákona o pojištění na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti implementován institut „maximálního vyměřovacího základu pro pojištění na sociální zabezpečení“, poprvé platný jak pro zaměstnance, tak i pro osoby samostatně výdělečně činné. Počáteční nastavení roční hranice maximálního vyměřovacího základu bylo stanoveno na 48násobek průměrné mzdy v ekonomice. Na kalendářní roky 2010 až 2012 byl přechodně v rámci úsporných protikrizových opatření maximální roční vyměřovací základ zvýšen na 78násobek průměrné mzdy.

Důchod vyplácený z prvního pilíře důchodového pojištění v ČR je dvojsložkový a skládá se ze základní výměry a z procentní výměry. Základní výměra byla od roku 1996 do roku 2011 stanovována nařizením vlády a její výše vzrostla z původního nastavení 920 Kč v roce 1996 až na 2230 Kč měsíčně v roce 2011. Od konce roku 2011 je pak základní výměra důchodu stanovena jako 9 % průměrné mzdy. Výše procentní výměry důchodu závisí na získané době pojištění a výši dosahovaných příjmů v rozhodném období, která se odráží v osobním vyměřovacím základu. Za každých 365 dní doby pojištění náleží pojištěnci 1,5 % výpočtového základu (1,2 % v případě účasti ve druhém pilíři). Výpočtový základ vychází z osobního vyměřovacího základu, ze kterého se nehodnotí celý příjem, ale příjem zredukovaný dle redukčních hranic. Od počátku nového důchodového systému stanoveného zákonem č. 155 Sb., o důchodovém pojištění, z roku 1995 byly nastaveny dvě redukční hranice, které omezovaly započitatelný příjem pro účely zjištění výše procentní výměry důchodu. Zjištěný příjem z osobního vyměřovacího základu se započítával do výše první redukční hranice ze 100 %, z částky nad první redukční hranici a do výše druhé redukční hranice z 30 % a příjem z částky přesahující horní hranici byl započítán z 10 %. Redukční hranice představovaly významný solidární prvek v důchodovém systému. Redukční hranice byly stanovovány každoročně v absolutních hodnotách nařizením vlády, počáteční nastavení v roce 1996 bylo ve výši 5000 Kč pro první redukční hranici a pro hranici druhou 10 000 Kč. Toto nastavení odpovídalo zhruba 52 % průměrné mzdy pro první redukční hranici a 103 % pro hranici druhou. Do roku 2011 pak byla první redukční hranice kontinuálně zvyšována až na částku 11 000 Kč, její poměr k průměrné mzdě se však snížil na cca 44 %. Druhá redukční hranice byla postupně zvýšena na 28 200 Kč a její poměr k průměrné mzdě dosáhl v roce 2011 cca 112 %.

V roce 2011 došlo v rámci tzv. „malé důchodové reformy“ k úpravě redukčních hranic, kdy bylo nutné reagovat na nález Ústavního soudu, kterým byl zrušen paragraf upravující v zákoně o důchodovém pojištění zjištění výpočtového základu, a to z důvodu příliš vysoké solidarity v důchodovém systému. Na přechodné období v letech 2011–2014 byly stanoveny 3 redukční hranice ve výši 44 %, 116 % a 400 % průměrné mzdy. Výpočtový základ se počítal nadále z osobního vyměřovacího základu s tím, že se měnil poměr započítávaného příjmu mezi jednotlivými redukčními hranicemi. Příjem do první redukční hranice se vždy započítal ze 100 %. Příjem spadající mezi první a druhou redukční hranici byl v roce 2011 započítáván z 29 % a postupně toto procento klesalo až na 26 % v roce 2014. Příjem mezi druhou a třetí hranicí byl započítáván v roce 2011 z 13 % a postupně se tento rozsah zápočtu navy-

**Graf č. 1: Podíl žen v ČR v % pobírajících starobní důchod v jednotlivých věkových kategoriích**



Zdroj dat: ČSU a ČSSZ, vlastní výpočty

šoval až na 22 % v roce 2014. Příjem převyšující 3. redukční hranici byl zohledněn v roce 2011 z 10 % a postupně bylo jeho zohlednění sníženo až na 2 % v roce 2014.

Od roku 2015 pak jsou v prvním pilíři důchodového systému v ČR pouze dvě redukční hranice ve výši 44 % a 400 % průměrné mzdy. Částka osobního vyměřovacího základu nepřevyšující první redukční hranici je zohledněna ze 100 %, částka mezi první a druhou redukční hranicí je započtena ve výši 26 % a k částce převyšující třetí redukční hranici se již nepřihlíží. Tímto opatřením došlo k mírnému posílení principu ekvivalence pro jedince mající příjem vyšší než cca 131 % průměrné mzdy.

Společně se změnami redukčních hranic bylo v roce 2011 schváleno i další prodloužení rozhodného období, za které se zjišťují příjmy relevantní pro zjištění výše osobního vyměřovacího základu. Rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu je období, které začíná kalendářním rokem následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku. Zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, bylo rozhodné období nastaveno na dobu posledních 30 let před odchodem do důchodu s tím, že k příjmům dosaženým před rokem 1986 se nepřihlíží. To bylo významné rozšíření rozhodného období, které do té doby činilo 5 výdělkově nejlepších let z posledních 10 let před odchodem do důchodu. Takovéto prodloužení rozhodného období přispělo k upevnění vazby mezi zaplaceným pojistným a výslednou výší přiznaného důchodu. S cílem dále posílit tuto vazbu se pak od roku 2011 pokračuje v postupném prodloužování rozhodného období z do té doby cílového stavu 30 roků na rozhodné období zahrnující celoživotní příjmy s tím, že tak jako dosud se nebude přihlížet k příjmům před rokem 1986. Celoživotní příjmy pak budou zhodnoceny poprvé pojištěnci narozenému v roce 1968.

## Reforma zohledňující dlouhodobou finanční udržitelnost systému

Snaha zajistit dlouhodobou udržitelnost důchodového systému je společným jmenovatelem většiny změn nastavení českého důchodového systému od poloviny devadesátých let 20. století. I přes to, že proběhla celá řada úprav parametrů systému, k principiálním zásahům do podoby výpočtové formule nedošlo. V souladu s původním zněním zákona č. 105/1995 Sb. zůstává určujícím prvkem výše dávky osobní vyměřovací základ pojištěnce a délka doby účasti na pojištění. Aktuální sazba připisovaná za každý rok pojištění ve výši 1,5 % zůstala rovněž od devadesátých let nezměněna. Parametrické reformy sledující udržitelnost systému tak přinesly především postupné omezování zápočtu tzv. náhradních dob (viz níže), úpravy mechanismu zvyšování statutární věkové hranice pro odchod do důchodu a omezování možností odchodu do důchodu před touto věkovou hranicí. Postupné nabíhání účinků nových pravidel se promítlo do růstu reálného věku odchodu do důchodu po roce 2003 a změny věkové struktury osob pobírajících starobní důchod (viz graf č. 1). Zpřísnění podmínek pro přiznání důchodu pokračovalo v rámci „malé důchodové reformy“ v roce 2008 a vedle prodloužení minimální doby pojištění přineslo další zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu. V roce 2011 se po mnoha letech diskusí o možnosti diverzifikace financování důchodového systému odhodlala pravicová vláda k takzvané „velké důchodové reformě“ a přes odpor opozice zavedla fondový prvek do základního důchodového systému.

Základním opatřením sledujícím dlouhodobou udržitelnost systému je především postupné zvyšování statutární věkové hranice pro odchod do důchodu. Záko-

nem o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. byla hranice originálně stanovena na 60 let pro muže a 53 až 57 let pro bezdětné ženy (podle počtu vychovaných dětí) s tím, že se od roku 1996 statutární důchodový věk prodlužuje každoročně u mužů o 2 měsíce, u žen o 4 měsíce. Cílová hranice zvyšování věkové hranice byla poprvé posunuta zákonem č. 425/2003 Sb. na 63 let pro muže a bezdětné ženy. Důchodový věk ostatních žen měl i nadále zůstat diferencován podle počtu vychovaných dětí. Zákon č. 306/2008 Sb. poté přinesl další pokračování zvyšování věkové hranice s posunem cílové hranice na 65 let pro muže a ženy, které vychovaly méně než dvě děti. Diferenciace statutárního důchodového věku u žen podle počtu vychovaných dětí byla zákonem č. 220/2011 Sb. výhledově odstraněna. Po roce 2018 proto dojde ke zrychlení zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu u žen a v roce 2041 bude mužům i všem ženám bez ohledu na počet dětí vznikat nárok na důchod v 66 letech a 8 měsících. Podle aktuální zákonné úpravy bude důchodový věk poté narůstat pro obě pohlaví o 2 měsíce ročně bez omezení cílovou hranicí.

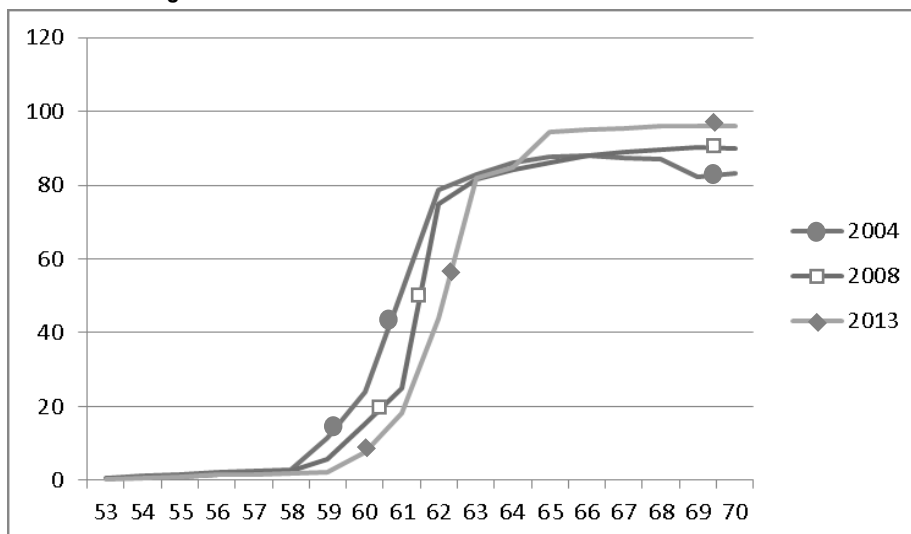
Statutární důchodový věk od roku 1996 tedy kontinuálně roste, reálný věk odchodu do důchodu se však za tímto růstem opožďoval, což souviselo se zvýšeným podílem pojištěnců využívajících relativně výhodně nastavených možností odchodu do předčasného důchodu (MPSV, 2004). V roce 1997 byla totiž zákonem č. 134/1997 Sb. nejprve zrušena možnost odejít do důchodu až pět let před dosažením statutární hranice důchodového věku a nadále existovala možnost odejít do důchodu nejvýše tři roky před věkovou hranicí, zároveň však zákon zavádí možnost odejít dva roky před dosažením věkové hranice do předčasného důchodu s dočasně krácenou dávkou. Institut předčasných důchodů s dočasně krácenou dávkou i s trvale krácenou dávkou byl na přelomu desetiletí velice hojně využíván v důsledku rostoucí nezaměstnanosti a nástupu relativně silnějších ročníků osob narozených v poválečných letech do důchodového věku. V krátkodobém výhledu situace představovala pro důchodový systém významný problém. Protože důchodový účet generující až dosud každoroční přebytky propadl po roce 2000 do deficitu vrcholícího v roce 2003 výši 17,5 mld. Kč, vláda musela přistoupit k sérii parametrických reforem s cílem situaci stabilizovat. Zákonem č. 155/2001 Sb. byla nejprve zpřísněna pojistněmatematická redukce při odchodu do předčasného důchodu z 1 % na 1,3 % výpočtového základu u dočasně krácených dávek za každých 90 dní a z 0,6 % na 0,9 % výpočtového základu u trvale krácených dávek předčasného důchodu za každých 90 dní. Současně se vláda pokusila motivovat občany k odkladu odchodu do důchodu zvýšením bonifikace přesluhování z 1 % na 1,5 % výpočtového základu za každých 90 kalendářních dnů výdělečné činnosti.

Opatřeními provedenými bezprostředně před vstupem do EU v roce 2004 tak byly postupně uzavřeny výhodné cesty k odchodu do důchodu před dosažením věkové hranice. Právní úprava institutů předčasného důchodu a přesluhování tak v zásadě nevytváří pobídky k předčasnému opuštění trhu práce a lze ji hodnotit jako pojistně-matematicky neutrální (Bezděková komise, 2006). Pokles podílu osob odcházejících do předčasného důchodu vedl k postupnému růstu reálného věku odchodu do důchodu na úroveň statutární věkové hranice pro odchod do důchodu. Po souběžném zvýšení příspěvkové sazby pojistného na důchodové zabezpečení o dva procentní body doplňující sadu opatření vláda v roce 2005 považovala systém z hlediska rovnováhy příjmů a výdajů za stabilizovaný na příštích 15 let (MPSV, 2006). V důsledku dalšího zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu byla v roce 2008 přijata úprava zavádějící postupné prodloužení doby pobírání předčasného důchodu ze tří až na pět let.

Významný prvek českého důchodového systému tvoří institut tzv. náhradních dob, tedy dob, za které účastník nehradí pojistné, ale přesto jsou uznávány za dobu pojištění. Podíl těchto dob na celkové době pojištění tvoří průměrně cca 22 % (Holub, 2005). Od roku 1997, kdy byly mezi tyto doby zařazeny doby studia a doby nezaměstnanosti, byl institut postupně omezován. Zákonem č. 289/1997 Sb. byl nejprve omezen zápočet těchto dob na 80 % s tím, že v plné výši jsou i nadále započítávány do doby pojištění pouze doby povinné vojenské služby, doby péče o dítě ve věku do čtyř let nebo o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižený vyžadující mimořádnou péči, doby osobní péče o blízkou převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo o takovou částečně bezmocnou osobu starší 80 let. Další omezení institutu náhradních dob přinesla „malá důchodová reforma“- doba studia získaná po překročení 18. roku věku se od roku 2010 do doby pojištění již nezapočítává. Důchodová práva studujících získaná před účinností tohoto zákona však nejsou opatřeními dotčena, takže k zásadnímu snížení závazků důchodového systému pro nadcházející desetiletí, kdy hrozí vysoké deficity, nedošlo.

Úpravy valorizace důchodů provedené v uplynulých letech mají na dlouhodobou udržitelnost systému zanedbatelný dopad. Původní znění zákona č. 155/1995 Sb. nestanovilo pravidla pro změny výše základní výměry a pravidla úpravy procentní výměry dávala vládě relativně velký manévrovací prostor pro uvážení. Proto byla valorizace důchodů prováděna prostřednictvím vládních nařízení pod výrazným vlivem volebního cyklu. S cílem tuto praxi ukončit byla zákonem základní výměra i procentní výměra zákonem pevně svázána s vývojem ekonomiky (viz výše). Tento záměr se však nezdařil, když minulá i současná vládní většina do pravidel valorizace zasahuje podle aktuálních potřeb.

**Graf č. 2: Podíl mužů v ČR v % pobírajících starobní důchod v jednotlivých věkových kategoriích**



Zdroj dat: ČSU a ČSSZ, vlastní výpočty

Poradní expertní sbor jmenovaný vládou „PES“ v roce 2010 na základě aktualizované projekce státního důchodového pilíře dospěl k závěru, že i přes dosud provedené reformy je průběžně financovaný důchodový systém v České republice dlouhodobě neudržitelný. Proto doporučil vládě změny vedoucí k větší diverzifikaci zdrojů financování, fiskální udržitelnosti a rozložení finanční zátěže mezi více generací. Jako cestu vedoucí k naplnění těchto cílů navrhl poradní sbor vytvoření fondové složky základního systému. Fondový pilíř podle většiny členů poradního sboru měl být povinný pro všechny osoby mladší 40 let. S ohledem na schopnost České republiky financovat transakční náklady experti doporučili vyvedení 3 procentních bodů z pojistné sazby odváděné do průběžně financovaného pilíře. Poradní sbor doporučil financovat transformační náklady zvýšením DPH a konstatoval, že předpokladem úspěšné reformy je společensko-politická shoda na budoucí podobě systému. Tato doporučení se stala východiskem politických jednání o důchodové reformě.

Pravicová vládnoucí koalice se nakonec přiklonila k variantě fondového pilíře důchodového systému s nepovinným vstupem, i když projektovaný pozitivní dopad do budoucí bilance důchodového systému byl oproti variantě s povinným vstupem diskutabilní. Každý pojištěnec dostal možnost ve lhůtě šesti měsíců po startu reformy převést 3 procentní body z pojistného do fondu druhého pilíře s tím, že navýší příspěvek do fondu o další 2 procenta hrubé mzdy. Po uplynutí této lhůty zůstal druhý pilíř otevřen pouze pro osoby mladší 35 let. Při koncipování pravidel regulujících odvětví důchodových společností spravujících individuální konta účastníků Česká republika vycházela ze zkušeností států, které k privatizaci důchodového systému přikročily dříve. Relativně přísnou

cenovou regulací v kombinaci s volnou soutěží důchodových společností se podařilo omezit nákladovost schématu hned při startu odvětví. Šest důchodových společností, které se druhého pilíře v prvním roce účastnily, představovalo pro účastníky dostatečnou možnost výběru, ale nedošlo k přílišné fragmentaci, která v některých existujících zahraničních fondových pilířích vede k nepřehlednosti ztěžující orientaci účastníků. Za potenciálně problematickou lze hypoteticky označit naopak zejména méně přísnou regulaci nákladovosti výplatní fáze druhého pilíře, která byla svěřena životním pojišťovnam (Vostatek, 2012). Jako zcela zásadní problém se však ukázala neschopnost vlády komunikovat reformu s veřejností a přesvědčit občany o smysluplnosti vstupu do druhého pilíře a tedy i zvýšení příspěvků na důchodové zabezpečení o dva procentní body. Významnou roli sehrál patrně i deklarovaný záměr levicové opozice schéma v případě vítězství ve volbách zrušit a nedůvěra k finančním trhům bezprostředně po světové finanční krizi.

## Perspektivy důchodové reformy

Proces demografického stárnutí v České republice se vyznačuje prodlužováním střední délky života a poklesem úhrnné plodnosti. V důsledku těchto trendů lze očekávat výrazný nárůst podílu obyvatel ve věku 65 let a více v populaci. Střední varianta ČSÚ počítá s tím, že zatímco v roce 2020 bude podíl těchto osob na celkové populaci představovat 20,1 %, v roce 2055 to bude již 32,4 % populace. Z hlediska bilance důchodového systému lze za nejkritičtější považovat období po roce 2045, kdy budou odcházet do důchodu silné generace 70. let 20. století (MPSV, 2012). Dlouhodobé projekce publikované Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR (MPSV, 2010) ukazují, že zavedení druhé-

ho pilíře s nepovinným vstupem mělo vést v kritických letech 2045 až 2070 ke snížení negativního ročního salda prvního pilíře ze 4 % na 2 % HDP. Transakční náklady zavedení druhého pilíře kvantifikovala analýza MPSV (2012) v krátkodobém časovém horizontu jako cca 0,5 % HDP ročně. Tato projekce však předpokládala zapojení cca 50 % obyvatel z těch, kteří takové rozhodnutí mohou učinit. Ve skutečnosti se na konci čtvrtého čtvrtletí roku 2013 účastnilo druhého pilíře pouze 81 962 osob (APF, 2014). To představuje pouze zlomek počtu osob uvažovaných v projekcích dopadu „velké důchodové reformy“. Prizmatem dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému zachování schématu s takto nízkým počtem účastníků prakticky postrádá smysl. Z tohoto hlediska lze hodnotit jako významnější krok minulé vlády přijetí zákonné úpravy o pokračování ve zvyšování důchodového věku nad věkovou hranici 65 let a reformu třetího pilíře důchodového zabezpečení. Vítězství České strany sociálně demokratické ve volbách konaných v roce 2013 povede s vysokou pravděpodobností ke zrušení problematického druhého pilíře.

S cílem připravit další pokračování důchodových reforem nová koaliční vláda jmenovala odbornou komisi, jejímž úkolem je v první řadě navrhnout způsob ukončení druhého pilíře v souladu s programovým prohlášením vlády. Většinou podporu v komisi získala varianta předpokládající ukončení možnosti odvádět příspěvky do druhého pilíře k počátku roku 2016 a následné vyplacení naspořené prostředků účastníkům v hotovosti či převedení aktiv na důchodové účty účastníků ve třetím pilíři. Každý účastník druhého pilíře by pak měl možnost dorovnat pojistné do prvního pilíře, aby mohl získat stejná důchodová práva, jako kdyby se druhého pilíře vůbec neúčastnil. Následovat by mělo zrušení a likvidace důchodových fondů s konečným termínem 31. 12. 2016.

Východisko k posílení kapitálové složky důchodového systému spatřuje vládní program ve využití existujících struktur třetího pilíře a motivaci občanů ke zvýšení příspěvků do tohoto schématu. Odborná důchodová komise by proto měla navrhnout cesty, jak posílit motivaci občanů k vyšším příspěvkům do třetího pilíře. Dalším úkolem komise je připravit mechanismus pravidelného hodnocení nastavení důchodového věku. Platná právní úprava navyšování statutárního důchodového věku je současnou vládou považována za nepřijatelnou. Proto by mělo dojít k zastavení růstu věkové hranice pravděpodobně na úrovni 65 či 67 let. Následně by se změny věkové hranice měly řídit podle vývoje střední délky života. Tento úkol komise lze hodnotit zjednodušeně spíše jako hledání přijatelnější formulace jednoho a téhož sdělení. Aktuální nastavení tempa růstu věkové hranice totiž v zásadě odpovídá tempu růstu střední délky života. Komise by měla rovněž připravit novou podobu valorizace

důchodů a najít cestu narovnání transferů mezi občanem, rodinou a státem.

## Literatura:

- ČSSZ 2013, Statistická ročenka z oblasti důchodového pojištění 2012, dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/informacni-materialy/statisticke-rocenky.htm>
- ČSÚ 2014, Ukazatele populačního vývoje obyvatelstva v Českých zemích 1785–2013, dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oby\\_cr](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oby_cr)
- MPSV (2005): Závěrečná zpráva, Bezděkova komise, 2005, dostupná z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna\\_zprava.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf)
- MPSV (2012 B): Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění 2004, ISBN 80-86878-05-8
- MPSV (2012 B): Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění 2006, ISBN 80-86878-39-2
- MPSV (2012 B): Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění 2008, ISBN 80-86878-90-4
- MPSV (2010) Závěrečná zpráva PES, dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/8896/2010\\_06\\_03\\_Zaverecna\\_zprava\\_final\\_cistopis.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/8896/2010_06_03_Zaverecna_zprava_final_cistopis.pdf)
- MPSV (2012 A) Český důchodový systém v kontextu EU, dostupné z <http://www.mpsv.cz/files/clanky/11969/Analiza.pdf>
- MPSV (2012 B): Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění 2012, dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/13783/PMZ-2012.pdf>

- MPSV 1996 - 2014, základní změny v důchodovém pojištění, dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/621>
- MPSV 2013, Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 2012, dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/16801/final\\_press\\_zakladni\\_ukazatele\\_CZ.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/16801/final_press_zakladni_ukazatele_CZ.pdf)
- VOSTATEK JAROSLAV, 2012: Důchodová reforma: bříme mladých?, dostupné z: <http://www.bankovni-poplatky.com/Documents/19403-vostatek.pdf>
- Zákon o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb.
- Zákon o důchodovém spoření č. 426/2011 Sb.
- Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů č. 261/2007 Sb., Zákon č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Zákon č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Príspevek byl vytvořen v rámci grantu Vysoké školy finanční a správní v roce 2014, č. 7765 financovaného z institucionální podpory výzkumné organizace.

Oba autoři působí ve VÚPSV, v. v. i.

## Vybrané statistické údaje z oblasti důchodového pojištění

Celková průměrná měsíční výše starobního důchodu v České republice v roce 2014 dosáhla částky 11 075 Kč, tj. o 105 Kč více než v roce 2013. Zatímco průměrný měsíční důchod mužů činil 12 259 Kč, ženy pobíraly v průměru méně, a to 10 050 Kč. Starobní důchod byl v roce 2014 vyplácen 2 355 144 osobám. Oproti roku 2013 se zvýšil počet důchodců, vyplácených důchodů a vzrostly i výdaje na důchody. O 22 570 stoupl oproti roku 2013 i počet vyplácených předčasných důchodů, takže ho pobírá více než 565 tisíc osob. Blíže viz údaje v tabulce.

	k 31. 12. 2013	k 31. 12. 2014
Starobní důchodci včetně předčasných a souběhu s pozůstalostním	2 340 321	2 355 144
Invalidní důchodci včetně souběhu s pozůstalostním	433 414	428 298
Pozůstalostní důchodci (vyplácené sólo)	84 121	79 768
<b>Počet důchodců v ČR celkem</b>	<b>2 857 856</b>	<b>2 863 210</b>
Starobní důchody	2 340 321	2 355 144
z toho předčasné důchody	543 356	565 926
Invalidní důchody	433 414	428 298
Pozůstalostní důchody	708 502	701 815
<b>Počet důchodů vyplácených v ČR celkem</b>	<b>3 482 237</b>	<b>3 485 257</b>
Průměrná výše starobního důchodu (v Kč)	10 970	11 075
muži	12 150	12 259
ženy	9 955	10 050
Počet poplatníků na 1 důchodce	1,74	1,75
Počet poplatníků na jednoho starobního důchodce	2,13	2,13
Příjmy z pojistného a příslušenství na důchodové pojištění (v mld. Kč)	323,75	333,01
Výdaje na dávky důchodového pojištění včetně záloh (v mld. Kč)	373,43	376,41
z toho Starobní důchody	301,51	305,69
Invalidní důchody	44,49	43,69
Pozůstalostní důchody	27,44	27,03
Rozdíl příjmů a výdajů na důchodové pojištění (v mld. Kč)	-49,68	-43,40

Zdroj: ČSSZ